

## *El Mercosur: un bloque económico con objetivos a precisar*

 Jorge Schvarzer\*

El Mercosur comenzó a surgir, con escasas pompas, en 1986, con la firma del protocolo de integración entre la Argentina y el Brasil. A ese primer acuerdo se sumaron, luego, convenios bilaterales de cada uno de esos países con Uruguay y Paraguay, que ampliaban su alcance geográfico. Cuatro años más tarde, tras los respectivos cambios de gobierno en Argentina y Brasil, esos acuerdos fueron renegociados, hasta que el 26 de marzo de 1991 se labró el acta de nacimiento definitiva del bloque regional en el Tratado de Asunción. Los cuatro países se dispusieron a establecer un “mercado común con libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre sus miembros” y, al mismo tiempo, a “facilitar (su) inserción competitiva en la economía mundial”.

Los resultados superaron todas las expectativas. En una década, el Mercosur se ha convertido en el mecanismo de integración más exitoso de América Latina y ya se lo puede definir como el cuarto bloque comercial del mundo. Con una superficie de 12 millones de kilómetros cuadrados, más de 200 millones de habitantes y un producto bruto conjunto que se acerca al millón de millones de dólares, la región ofrece un rápido proceso de interrelaciones productivas que acelera su crecimiento<sup>1</sup>. El Mercosur ya suscribió acuerdos de cooperación con Chile y Bolivia, que van a ampliar su alcance en el futuro. Su dinamismo y perspectivas le permiten presentarse como un ente autónomo en el escenario mundial, pese a que su organización institucional es, en el mejor de los casos, débil e incipiente. El

---

\* Economista; Profesor Titular en la Universidad de Buenos Aires (UBA); Director del Centro de Coyuntura y Secretario de Investigación y Doctorado de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA.

Mercosur no cuenta con órganos ejecutivos al estilo de los forjados en Bruselas desde las primeras etapas de la constitución de la Unidad Europea; el bloque se limita, todavía, a resolver los temas relevantes mediante reuniones de comisiones representativas, que culminan, en muchos casos, en reuniones de presidentes. Las intervenciones individuales de estos últimos han permitido superar, en numerosas ocasiones, problemas menores que no encontraban mecanismos institucionales para ser resueltos.

La espina dorsal del bloque la forman Argentina y Brasil. Esos dos países juntos representan más del 95% de cualquiera de las variables que definen al Mercosur (sea la población, el producto, la actividad industrial, las exportaciones, etc.). A su vez, Brasil ocupa el centro neurálgico del bloque por su tamaño nacional. Para tener una idea de las magnitudes relativas, se podría decir que su población es casi cinco veces mayor que la registrada por la Argentina, y su producto bruto supera en tres veces al de esta última. Asimismo, su producción fabril es del orden de cuatro veces la registrada por su vecino. Esta asimetría (que se hace aún más grande cuando se observa la relación con los otros dos miembros del bloque) genera relaciones complejas, pero no por eso negativas. El impulso productivo tradicional del Brasil, y la capacidad potencial de su mercado interno, ofrecen poderosos incentivos al proceso de inversión y el ritmo de actividad en los restantes miembros del bloque, en la medida en que estos se vuelcan hacia dicho mercado. Inversamente, el impacto negativo de una crisis en Brasil repercute con intensidad en sus socios, y, más aún, proyecta sus efectos negativos sobre buena parte del continente.

La interrelación de efectos positivos y negativos se mantiene y agudiza en estos momentos de crisis brasileña pese a la decisión de los socios de seguir adelante, en medio de los conflictos lógicos en estas coyunturas. Comprenderlos exige recordar el origen del Mercosur y los procesos que llevaron a la situación actual.

## **Las causas que dieron origen al bloque**

El Mercosur fue creado por una serie de factores fortuitos, aunque su presencia marca un cambio de la tendencia histórica en la región. Hasta mediados de la década del ochenta, los cuatro países se habían mantenido aislados entre sí; las conexiones físicas eran escasas y el intercambio comercial se mantenía en un mínimo. Los discursos oficiales en torno a una supuesta o deseada hermandad regional se repetían, pero en los hechos cada país estaba volcado hacia los centros mundiales, a los que veía como rectores, y a quienes vendía materias primas a cambio de productos fabriles y créditos. El proceso había comenzado a mediados del siglo pasado, pero no se modificó durante la larga etapa de desarrollo industrial local (la llamada Industrialización Substitutiva de Importaciones, o ISI); esta última reforzó ese aislamiento en la medida en que cada país buscó integrar en

su seno una estructura fabril que fuera lo más diversificada posible, sin aceptar la más mínima posibilidad efectiva de integración regional<sup>2</sup>.

Las relaciones comerciales ni siquiera llegaban a incorporar ciertos productos donde alguna de esas naciones contaba con ventajas comparativas naturales en relación a las otras. Es cierto que Brasil exportaba café y bananas a la Argentina, pero no es menos curioso que importaba poco o nada de trigo desde allí. Este último país disponía de una oferta considerable y a bajo precio de esa materia prima, pero no la podía colocar en los mercados de su vecino debido a una compleja combinación de circunstancias. La tradicional escasez de divisas en ambos países era una; la restricción externa llevaba a Brasil a pedir financiación para esas compras, y a la Argentina a negarla. En esas condiciones dicho mercado era captado por la oferta proveniente de los Estados Unidos, por ejemplo, cuyos organismos de crédito estaban dispuestos a apoyar por esa vía a sus productores. Por otra parte, los costos de flete presentaban una desventaja relativa debido a los problemas estructurales de los puertos de ambas naciones y a la escasez de tráfico marítimo entre ambas; la menor distancia entre ambos países no se veía reflejada en menores costos de transporte respecto a las largas travesías con el hemisferio Norte. La suma de ineficiencias impedía aumentar las cargas y ganar las economías de escala necesarias para rebajar los costos.

Esos fenómenos provocaban que el intercambio de productos, que debía ocurrir casi naturalmente entre las naciones de la región, quedara limitado. Las causas de fondo deben buscarse, en definitiva, en la decisión de cada una de dar prioridad a las relaciones comerciales y financieras con las naciones más desarrolladas. Las intenciones de cada gobierno de forjar el desarrollo industrial en el seno de la respectiva nación (muy marcado en la Argentina y Brasil) generaban el mismo efecto contradictorio en lo referido a las posibilidades de integración fabril.

Amediados de la década del ochenta, varios aspectos decisivos contribuyeron al cambio de esas actitudes oficiales. Si bien resulta difícil todavía evaluar la importancia relativa de cada uno de ellos, su conjunto provocó una nueva visión de las posibilidades de un bloque unido. Una causa del cambio de rumbo derivó de modo indirecto de la evolución de la deuda externa. La intensidad de la crisis de la década del ochenta, y su impacto económico social, señaló los problemas de depender del crédito de los centros y la necesidad objetiva de modificar esas relaciones. Pronto se supuso que la integración podría ayudar a renegociar esas deudas a partir de una relación de fuerzas distinta, creada por la unión de los acreedores. Es cierto que esa perspectiva fue una posibilidad latente, más que un instrumento real, hasta ahora, pero no por eso dejó de tener su presencia en las actitudes oficiales de la década pasada<sup>3</sup>. La crisis de la deuda actuó como un disparador del proceso de integración, aunque esa causa se perdiera en el vértigo de los cambios posteriores.

Otra faceta del impacto de esa misma crisis fue que sacó a la luz las dificultades de forjar una economía industrial sólida en un ámbito nacional limitado. La

ISI estaba llegando a sus límites y exigiendo una nueva estrategia política. A ello se sumaron las dificultades externas, y los cambios en la tecnología y la lógica productiva en los centros, para generar una polémica respecto al rumbo que se debería adoptar para avanzar en el proceso de desarrollo nacional. Poco a poco, una serie de analistas comenzaron a plantear los temas de la “economía de escala” a nivel global: que ni siquiera la economía brasileña se aproxima a la dimensión mínima que requieren la producción y la demanda en numerosas actividades modernas. En cambio, el Mercosur crea una base más sólida para acercarse a una situación potencial de despegue productivo. Este bloque ofrece, desde su inicio, un “umbral” cuyas dimensiones no se podrían alcanzar del mismo modo en un proceso de desarrollo normal en el corto plazo; por eso, su formación acelera la posibilidad del éxito. La reacción positiva de numerosos agentes empresarios a esa perspectiva señala el acierto de la decisión de crear el bloque en un momento oportuno. En rigor, bastó que se firmaran los primeros acuerdos para que una cantidad de empresas comenzara a penetrar en el mercado del país vecino, ya sea exportando o a través de inversiones directas. Ese camino fue adoptado también por numerosas multinacionales, que entraron o se fortalecieron en la región, a partir de aquellas decisiones. Esas respuestas contribuyeron a crear una estructura más compleja, amplia y competitiva que la existente previamente en cada mercado.

Estas demandas económicas latentes no alcanzan para explicar ese proceso y quizás ni siquiera fueron las determinantes de la decisión final, aunque condicionaron los resultados desde las sombras. Las condiciones políticas, en cambio, sí lo fueron. En la década del ochenta, los cuatro países vivían la transición a una nueva democracia, luego de largos períodos de dictaduras militares. Esa historia trágica impulsó a sus respectivos líderes políticos (en especial, en la Argentina y Brasil) a buscar en esos acuerdos un “reaseguro” contra una potencial recaída en los recurrentes y ya clásicos golpes de estado. Para lograr ese objetivo, los convenios de integración buscaron eliminar posibles núcleos de conflicto que habían alimentado la carrera armamentista en el pasado. La paz y la integración económica facilitaban la reducción del poder militar a ambos lados de la frontera. No es casual que uno de los primeros acuerdos firmados entre la Argentina y Brasil, a mediados de la década del ochenta, se refiriera a la cooperación en el tema nuclear. La decisión de generar confianza mutua y disminuir recelos heredados de una historia de diferencias era la base del reforzamiento del sistema de gobierno civil en el Cono Sur de la América Latina<sup>4</sup>.

En esa misma lógica, ya en 1991, el Tratado de Asunción definió textualmente que la democracia era una condición básica para pertenecer al Mercosur, y que debía ser defendida por todos sus miembros. Esa cláusula no era ociosa. Ella se aplicó por primera vez en una crisis política paraguaya de abril de 1996, cuando la amenaza de los socios mayores de excluir a ese país del Mercosur si no se respetaban las reglas de la democracia contribuyó a resolver en ese momento el conflicto que ya había cristalizado en una rebelión militar<sup>5</sup>.

La necesidad de reducir el rol de los militares eliminando los conflictos fronterizos potenciales, se convirtió al mismo tiempo en un poderoso estímulo para la integración económica regional. Los extensos oleoductos y gasoductos, así como las grandes redes de transmisión de energía eléctrica, que comienzan a trazarse en el Cono Sur, no podrían estar en marcha de haberse mantenido los antiguos resquemores de cada nación sobre la conducta potencial de sus vecinos. A su vez, ese proceso de desarme no hubiera podido llevarse a cabo si no predominaba la democracia como forma de gobierno, en la medida en que sólo ella puede garantizar que no habrá cambios sorpresivos en la conducta de los gobiernos. El funcionamiento más o menos adecuado de los mercados necesita, como condición necesaria pero no suficiente, la seguridad jurídica propia de esos convenios. Esa estrecha interrelación de factores condiciona el camino seguido por las inquietudes políticas de los gobiernos de cada nación, que comenzaron preocupados con el tema de la democracia y continuaron en la exigencia de avanzar en el proceso de integración para que el esperado éxito económico derivado de la misma reforzara el compromiso conjunto con la democracia y la seguridad.

Los criterios mencionados tuvieron distinto contenido específico en cada etapa del proceso de integración, pero lo notable es que transmitieron una poderosa señal hacia todos los agentes económicos. Los empresarios locales, así como numerosas empresas multinacionales, se fueron convenciendo de que el mercado común estaba en construcción, y no tardaron en responder con decisiones que por su carácter aceleraron el proceso. Las inversiones en un país para abastecer desde allí a los otros, las compras de empresas de un país por firmas del otro lado de sus fronteras, los numerosos acuerdos de cooperación entre empresas, las tendencias a crear filiales comerciales en los otros países, etc., contribuyeron a forjar el ámbito que aseguraba la continuidad del proceso integrador. La actividad económica se alimentaba del proceso político y contribuía a forjar nuevos avances de éste en un fenómeno espontáneo de retroalimentación.

## **El avance del proceso comercial**

El intercambio de la Argentina con sus socios del Mercosur era de apenas el 8% de sus exportaciones totales en 1986; diez años después había saltado al 25% y el Brasil era su principal socio comercial, desplazando a un segundo plano a los clásicos clientes europeos que fueron sus mayores compradores durante más de un siglo. Para Brasil, el mercado regional pasó de representar apenas el 5% de sus exportaciones al 14% en ese mismo lapso. Paraguay y Uruguay, por el simple hecho de tener economías más pequeñas, ya llegaron a una situación en que la mitad de su comercio de exportación e importación está concentrado al interior del bloque. Ese incremento del comercio interbloque se logró en medio de un crecimiento acelerado del comercio internacional de cada país, que se duplicó aproxi-

madamente entre 1990 y 1996<sup>6</sup>. Es decir que el comercio al interior del Mercosur creció mucho más rápido que el intercambio con el resto del mundo, y explica una parte apreciable de ese incremento.

Ese avance del intercambio es más sorprendente, si cabe, frente a las medidas de apertura unilateral que adoptaron esos países en la década del '90. Presionados por los acreedores internacionales y la ideología dominante en los centros (resumida en el famoso "consenso de Washington"), todas las naciones de la América Latina adoptaron medidas de apertura unilateral de sus economías, mediante el atraso cambiario, la reducción acelerada de sus tarifas arancelarias y el desarme de sus prácticas proteccionistas no arancelarias, hasta permitir un verdadero aluvión de importaciones del resto del mundo. Como la apertura tuvo un fuerte sesgo importador, el Mercosur apareció como una de las escasas posibilidades que le quedaba a cada nación del bloque para exportar.

Entre 1990 (año de su apertura) y 1998, la Argentina pasó bruscamente de un saldo positivo de su balanza comercial (que en 1990 alcanzó un monto del orden de 8.000 millones de dólares) a otro negativo (superior a 5.000 millones). En dicho período, sus importaciones se multiplicaron por seis, debido a la mayor facilidad de ingreso de mercancías hasta entonces prohibidas, entre las que se contaban numerosos bienes de lujo y consumo ostentoso. Lo mismo ocurrió en Brasil; entre 1994 (fecha de su apertura) y 1998, sus importaciones saltaron al doble, mientras sus ventas al exterior subieron sólo 40%, de modo que el saldo comercial pasó, en esos cuatro años, de una cifra positiva superior a 10.000 millones de dólares a otra negativa de la misma magnitud<sup>7</sup>. Variaciones de ese orden en la balanza comercial se explican por la apertura indiscriminada que se aplicó en cada uno de esos países (que motorizó sus importaciones) y que no pudo ser compensada por el incremento de las exportaciones en el interior de la región.

El crecimiento del intercambio regional ocurre en el ámbito fabril, así como en las ramas primarias, donde se están recuperando aquellas ventajas comparativas naturales que antes no podían expresarse. Las exportaciones argentinas a Brasil, por ejemplo, mostraron un gran dinamismo en una cantidad de materias primas donde el país cuenta con excedentes apreciables. Un caso ya mencionado es el del trigo; otro es el petróleo, donde el aumento de la oferta argentina se volcó con preferencia al país vecino, que todavía es deficitario en la extracción de dicho combustible. La producción láctea ofrece uno de los casos más representativos de las nuevas condiciones creadas en el ámbito regional, sobre todo porque se trata de una rama de escaso comercio mundial; es bien conocido que sus precios internacionales están dominados por la oferta esporádica de naciones que buscan desembarazarse de sus excedentes (entre las que se cuenta la Unión Europea, cuya estrategia de subsidios a la producción local la llevó a disponer en algún momento de las famosas "montañas de manteca"). El atractivo del mercado interno brasileño, que no puede satisfacer la demanda local de lácteos, comenzó a generar un potente impulso a la producción en la

Argentina y en el Uruguay, que ahora pueden colocar sus remanentes allí. La producción láctea argentina, por ejemplo, estuvo estancada durante más de una década, siguiendo la marcha del mercado local, hasta que las oportunidades ofrecidas por la presencia del Brasil dieron la señal para un aumento de la oferta superior al 60% en la década del '90, adicional que se destinó casi exclusivamente al mercado vecino<sup>8</sup>. El ajo, las aceitunas, las papas y otras frutas y verduras comenzaron a incrementar su oferta, parte de la cual podía emprender un recorrido ascendente hacia el mercado de aquel país, tonificando diversas regiones de la Argentina<sup>9</sup>.

Lo mismo ocurre con los flujos de comercio en sentido contrario. La Argentina reforzó sus compras de café y cacao en el país vecino, pero también comenzó a importar de modo estable el mineral de hierro para sus hornos siderúrgicos y otras materias primas que antes adquiría en el mercado mundial. Al destrabar el comercio, la integración contribuye a asegurar la oferta y la demanda cruzada de esos bienes; esas garantías de mercado a mediano plazo tienden a mejorar las economías de escala y la dimensión de las respectivas producciones, de modo que se reducen los costos unitarios, se mejoran las condiciones del transporte y se consolida el desarrollo local así como el de todo el bloque.

Una parte de estas operaciones se denomina “desvío de exportaciones” por ciertos economistas opuestos a los acuerdos preferenciales que, según ellos, modifican el sentido de la oferta y la demanda. La Argentina, dicen, vendía su trigo en otros lugares del mundo, de modo que sólo ha “desviado” su oferta. Brasil, por su parte, podría abastecerse donde fuera más conveniente, tal como ocurría en el pasado. Esas críticas ignoran el efecto dinámico provocado por las operaciones de ese carácter que, a medida que aseguran la continuidad de las operaciones, permiten el florecimiento de ventajas comparativas que no hubieran surgido de otro modo. Algunos efectos resultan por lo menos sorprendentes. La Argentina logró incrementar su cosecha de trigo gracias a la seguridad relativa de colocar una parte en el Brasil y comenzó a exportar harina, un derivado fabril que en el pasado no lograba salir al exterior. La instalación de una planta procesadora de papas en Balcarce (una región muy apta para ese cultivo en la provincia de Buenos Aires) para atender las necesidades de todos los locales de comida de Mc Donald's en el Mercosur, señala hasta qué punto la existencia del mercado ampliado genera un proceso dinámico en torno a ventajas comparativas estáticas (la cosecha de papas) que se traducen en dinámicas (la elaboración de las mismas), a medida que atraen inversiones productivas. La complementariedad evidente de estas dos economías no pudo reflejarse antes en los mercados porque estos no son perfectos, como supone la ortodoxia, sino que dependen de medidas de política estatal que, si son adecuadas, pueden organizarlos en el sentido deseado.

La expansión del intercambio fabril resultó aún más dinámica que la observada en las ramas primarias y se registra en una gran variedad de actividades aunque se nota más, por ahora, en la metalmecánica (sobre todo, en el sector automotriz),

la siderurgia, la química y la petroquímica. En todos esos sectores, y no sólo en ellos, se observa una tendencia a la especialización de cada economía en bienes que incrementan el intercambio mientras los productores ganan economías de escala y dimensión. El ejemplo paradigmático lo presenta la rama automotriz, la única que está guiada todavía por acuerdos especiales, no siempre alcanzados fácilmente. Araíz de estos acuerdos, todas las firmas que actúan en el Mercosur optaron por instalar plantas en los dos grandes mercados del bloque, con el objetivo de armar los autos con componentes fabricados en distintos países. Así cumplían con las expectativas de “contenido local” y satisfacían las demandas de equilibrio de las respectivas balanzas comerciales del sector que proponían los acuerdos firmados. Esa estrategia permitió ganar cierta eficiencia (pero compensada, en parte, por elevados costos de transporte), y generó una fuerte competencia entre las diversas empresas instaladas y otras que comenzaron a revisar sus previsiones negativas del pasado. El Mercosur demanda ya dos millones de unidades anuales, magnitud que atrae a las multinacionales del sector y está planteando uno de los procesos más dinámicos de la región. La estrategia de las empresas parece seguir, con dos décadas de retraso y acorde al tamaño del mercado, las pautas del acuerdo de integración y especialización automotriz firmado entre Estados Unidos y Canadá, que inició lo que hoy es el NAFTA<sup>10</sup>. La semejanza no puede llevarse muy lejos porque hay diferencias profundas entre uno y otro caso, aunque aquel antecedente sirve para imaginar el potencial disponible en una estrategia de este tipo<sup>11</sup>.

Las inversiones cruzadas entre empresas del bloque han contribuido a modificar la competencia en su seno, acelerando las tendencias de cambio. El ejemplo de los casos donde la integración ha avanzado más o menos rápidamente contribuye a activar las decisiones de empresas en otras ramas, generando un refuerzo semi-espontáneo del proceso. Si bien no es posible detallar casos especiales en este artículo, se observa que diversas empresas financieras y de servicios buscan operar en el ámbito de todo el mercado, al que ven con fuertes posibilidades de expansión para el futuro mediano<sup>12</sup>.

El dinamismo del Mercosur, que sorprendió por su rapidez a los observadores y a los propios gobiernos del bloque, es un factor esencial en el potencial ritmo de avance futuro de esas economías. Su presencia contribuye a consolidar una nueva forma de desarrollo, y un cierto grado de autonomía regional que puede ser relevante en el futuro. En ese sentido, parece seguir el camino trazado por la Unión Europea a partir del Tratado de Roma y ofrece una base nueva en América Latina. Pero su éxito no está asegurado.

## **Los desafíos para el Mercosur**

El Mercosur va a enfrentar numerosos desafíos en los próximos años que pondrán a prueba su estabilidad. La actual crisis del bloque, descerrajada por la



crisis brasileña pero multiplicada por los problemas de la economía argentina, ofrece uno de ellos, pero puede ser que sus efectos resulten más efímeros que otros problemas con contenido estructural.

Algunos de esos peligros tienen orígenes externos, como la demanda de los centros de que la región abra su economía hasta un grado incompatible con la integración efectiva. Esta requiere un mínimo de protección para construir el mercado regional. La presión de poderosos intereses opuestos a todo lo que pueda reducir el influjo del mercado mundial irrestricto plantea uno de los datos que no debe perderse de vista<sup>13</sup>. Los sectores locales defensores de posiciones ortodoxas proponen una apertura extrema, asociados a los agentes financieros y de servicios globalizados, y más influidos por sus contactos con los centros que dentro del mercado regional.

Otros peligros tienen orígenes internos, como los provenientes de la reacción negativa de los agentes productivos en ramas y regiones afectadas por la evolución del Mercosur. Las protestas de las regiones azucareras argentinas, por ejemplo, temerosas del embate de sus mucho más pujantes vecinos brasileños, exhibe la necesidad de compatibilizar intereses locales y sectoriales que se ven afectados en la coyuntura, con vista a soluciones de largo plazo (al estilo de la política agraria común europea que demandó varias décadas de convergencia). En la coyuntura reciente, esas quejas del lado argentino incluyen a los productores de pollos, textiles, calzados, etc.<sup>14</sup>. No considerar esa maraña de intereses y propuestas sectoriales, que no son todavía bien conocidos (porque van surgiendo a medida que la experiencia práctica muestra aquello que no podía predecirse teóricamente), puede bloquear la marcha del proceso de integración.

El rol del movimiento obrero es otra variable a dilucidar. Este siente, con razón, que el Mercosur es obra de otros grupos sociales y que puede afectar sus intereses en el corto plazo. La sola posibilidad de que este mercado sirva para obligar a competir a los trabajadores de la región con aquellos que están en el país de menores salarios, fue un elemento de alerta que los movilizó contra el mismo en una primer etapa. La reacción tuvo elementos motorizadores del proceso de integración. Hoy, el Mercosur ha contribuido, por su sola presencia, a crear las primeras redes de sindicatos a nivel regional; estas nuevas organizaciones ofrecen posibilidades de acciones en el ámbito político local y regional, que van a contribuir a orientar la evolución del bloque (aunque la conciencia del proceso tropieza con las dificultades propias de su misma novedad). Es lógico, por eso, que sindicatos, representantes de pequeños y medianos empresarios, y dirigentes de zonas con intereses específicos, estén debatiendo si enfrentan la estrategia de integración o buscan un lugar a su amparo.

Por otra parte, la marcha del proceso no ha evitado, todavía, que los intereses nacionales sigan siendo más potentes que los generados por la integración. Es decir que las políticas impositivas, financieras o de tipo de cambio de cada país

siguen enfocadas en las realidades y problemas de sus mercados internos. El reconocimiento creciente del efecto potencial de esas medidas sobre los otros socios regionales puede no ser suficiente para asegurar que ciertas decisiones sean aceptadas por el conjunto. La dificultad para alcanzar ciertos equilibrios macroeconómicos plantea uno de los problemas más agudos para el futuro del mercado regional. Si las presiones internas provocan quiebres fuertes, como los que se aprecian de la actual devaluación de la moneda en el Brasil, que afecta la competitividad relativa de sus socios, las posibilidades de quiebres se acentúan, pese a la decisión formal de todos los gobiernos de seguir adelante con el proceso. En ese sentido, una revisión del proceso de integración puede ofrecer nuevas perspectivas para analizar su futuro.

### **Las paradojas de la integración**

Los primeros acuerdos de integración, firmados en 1986, querían establecer un “proceso gradual, flexible y progresivo” y con carácter intra-sectorial, es decir, que se fuera consolidando rama por rama. Esas previsiones tenían que ver con la prudencia natural del inicio del fenómeno, así como con las intenciones lógicas de regular su marcha desde el estado nacional. Y los efectos fueron sumamente positivos, en la medida en que se notó un rápido aumento del flujo comercial en varias ramas en las que se firmaron protocolos específicos. Los acuerdos se refirieron a actividades como la automotriz (única donde se mantuvieron luego los criterios de regulación sectorial) así como a las máquinas herramientas, la actividad nuclear, la industria aeronáutica y la petrolera, debido a que se pensaba que el núcleo dinámico de la integración debía estar en el sector industrial y, sobre todo, en sus ramas más modernas<sup>15</sup>.

Los avances en los intercambios en esas actividades fueron tan intensos como breves debido al brote hiperinflacionario y recesivo que sacudió a la economía argentina en 1989-90. En ese sentido, los tres primeros años de la integración fueron tan buenos como breves, y es todavía motivo de polémica hasta qué punto ellos eran representativos. En todo caso, con el cambio de gobierno en la Argentina, seguido muy pronto por otro cambio en Brasil, la perspectiva oficial sobre el Mercosur se modificó. Los dos nuevos gobiernos exhibieron una actitud mucho más ortodoxa en política económica, y menor interés relativo por el mercado regional. A partir de 1989, la Argentina inició un enérgico proceso de apertura externa, desregulación interna y privatización de empresas estatales que se contradecía abiertamente con la estrategia de fortalecer el mercado común. El presidente C. Menem insistió una y otra vez públicamente en la idea de que quería sumar el país a la dinámica de las naciones desarrolladas y no a la suerte de sus vecinos. Un par de años después, su ministro de Relaciones Exteriores plantearía gráficamente el lema de las “relaciones carnales” con Estados Unidos co-

mo manera de expresar los objetivos de la política nacional. El presidente C. Collor de Melo formuló ideas semejantes, comentando ante el periodismo que prefería asociarse con Estados Unidos y no con naciones pobres<sup>16</sup>. Las ideas y presiones de la ortodoxia parecían definir el rumbo de ambos países.

Pero a mediados de 1990, el presidente de Estados Unidos, G. Bush, lanzó la Iniciativa para las Américas, que proponía crear una gran zona de libre comercio en todo el continente, comenzando por el acuerdo de integración con México. Todavía se discute si la iniciativa de Washington era real, o si era básicamente una excusa para justificar el NAFTA, pero lo cierto es que ella autorizaba un cambio de actitudes en el continente que se verificó muy rápido. Apenas un mes después, los presidentes de la Argentina y Brasil firmaron el Acta de Buenos Aires, que relanzó el proceso de integración sobre nuevas bases. En lugar de avanzar sobre acuerdos sectoriales, el nuevo programa trata de reducir aranceles al interior del bloque de manera uniforme y lo más rápido posible. En esencia, ambos gobiernos se dieron un plazo de apenas cuatro años, hasta el 31 de diciembre de 1994, para completar el mercado integrado. Lo urgente desplazaba a lo deseable, mientras el énfasis en la estrategia global tendía a reducir el rol del Estado en el proceso, acorde con la nueva visión de los gobernantes. Era más fácil reducir aranceles que coordinar políticas industriales, con el atractivo adicional, para la ortodoxia, de que aquella tarea se podía llevar a cabo incluso con un estado ineficiente y corrupto. El Acta de Asunción, en marzo de 1991, no hizo más que extender el acuerdo a los otros dos países y ratificar el convenio.

El Mercosur continuó su marcha basado en las materias primas, como ya se ha mencionado, y en impulsos específicos, como la actividad automotriz, donde se mantuvieron los privilegios sectoriales concedidos. En cambio, perdió fuerza en otros ámbitos deseables por su dinamismo tecnológico potencial y su aporte al proceso moderno de desarrollo. Un caso testigo fue la manera en que terminó el programa de integración acordado entre las dos fábricas de aviones del bloque: Embraer, del Brasil, y la Fábrica Militar de Aviones (FMA) de la Argentina. Las dos empresas estatales se habían comprometido a trabajar en conjunto, en la segunda mitad de la década del ochenta, en el proyecto de un nuevo modelo de avión mediano, aprovechando los conocimientos específicos ya acumulados por cada una. La dimensión geográfica de la región ofrecía, por sí sola, un aliciente apreciable para esa tarea que permitía imaginar un mercado considerable (más allá de las posibilidades de exportar).

Pero hacia 1990 el gobierno argentino había dado la espalda a sus empresas públicas y no estaba dispuesto a apoyar ese proyecto, aunque sólo fuera por razones ideológicas y presupuestarias. Este fue dejado sin efecto porque la FMA no pudo obtener un subsidio de 25 millones de dólares destinado al desarrollo de su parte en la sociedad propuesta. El gobierno argentino adujo restricciones de fondos aunque no parecía ser la razón exclusiva. Para esa misma época, por ejemplo, el

Poder Ejecutivo decidió la compra de un nuevo avión para los viajes presidenciales que costó tres veces esa suma. Años después de la caída del acuerdo, el gobierno argentino privatizó la FMA. Esta empresa quedó ahora limitada a una planta de reparación de aeronaves bajo el control de la firma norteamericana Lockheed. El resultado fue que el Mercosur (pero sobre todo la Argentina) perdió la posibilidad de disponer de una fábrica de aviones de dimensión adecuada a sus posibilidades<sup>17</sup>.

Hubo otras que tendieron a desarmar las posibilidades de la integración, como la ocurrida en el sector de la industria nuclear, debido a la decisión argentina de privatizar sus centrales atómicas (todavía en trámite dadas las dificultades técnicas del proceso) y de dismantelar buena parte del área de investigación y desarrollo, que era conducida por la Comisión Nacional de Energía Atómica. De todos modos, a partir de un nuevo cambio de gobierno en la Argentina, el 10 de diciembre de 1999, se comenzaron a explorar de nuevo las posibilidades de integración y colaboración entre los dos países en ese sector. Otro fenómeno semejante sucedió en el sector petrolero, donde los tanteos destinados a encarar grandes proyectos conjuntos por parte de las dos empresas estatales de Argentina y Brasil perdieron fuerza a partir de la privatización de YPF (medida que fue seguida por el inicio de la privatización de Petrobrás)<sup>18</sup>. En 1999, el gobierno argentino permitió que YPF fuera comprada íntegramente por una empresa española (Repsol), modificando la estrategia inicial de disponer de una empresa local con accionistas diferenciados que controlaran su rentabilidad mientras que la conducción gerencial seguía siendo ejercida por argentinos. Esa decisión incrementó el control oligopólico del mercado petrolero argentino y redujo a la nada las posibilidades de integración en ese sector<sup>19</sup>. La evolución negativa de la industria argentina de máquinas herramientas durante la década del noventa, luego de su penetración exitosa en el quinquenio anterior en el mercado brasileño, es otro caso del mismo tenor.

El detalle de estos programas sectoriales frustrados tiende a explicar por qué los flujos de comercio se orientaron más hacia los derivados de ventajas naturales (que ofrecen ventajas comparativas estáticas) que hacia los rubros que ofrecen ventajas dinámicas, típicos del sector fabril y los de predominio tecnológico (como ocurría en los primeros intentos y como se mantiene todavía, aunque distorsionado, en ramas como la automotriz). Esa evolución coincide con los postulados de los economistas ortodoxos, que creen que el mercado ofrece el ámbito suficiente para que se revelen y desarrollen las ventajas comparativas de todo tipo, ignorando las diferencias entre las naturales y las creadas por la tecnología, la acumulación de capital y el aprendizaje productivo<sup>20</sup>.

Aún en estas condiciones, el Mercosur generó condiciones novedosas para una serie de ramas de tecnología avanzada. Los dos casos más evidentes son los de bienes de capital y de electrónica, que fueron motivo de una larga puja cuando hubo que decidir el arancel externo común que va a regir para el Mercosur. El gobierno argentino había llevado a cero los aranceles para esas dos ramas a co-

mienzos de la década del noventa, con el argumento de que el ingreso a bajos precios de esos bienes desde el exterior afectaba a las ramas locales que los producían, pero beneficiaba a toda la industria; la libre importación permitía reducir sus costos de inversión. Brasil, en cambio, mantenía el apoyo político y arancelario a esas ramas que consideraba pilares estratégicos del desarrollo industrial y tecnológico. La negociación entre esas dos posiciones en el seno del Mercosur fue larga y confusa. Al fin se llegó a un acuerdo que involucraba un arancel externo común del orden del 16% como objetivo final, decisión que obligó a la Argentina a retomar una posición que los funcionarios del equipo económico consideran “proteccionista” pero que no podían evitar en pro de un acuerdo con Brasil<sup>21</sup>.

Otro aspecto beneficioso de la integración regional, tan decisivo como poco comentado en la literatura al respecto, fue su aporte al proceso de estabilización de precios, tanto en la Argentina a partir de 1991, como en Brasil a partir de 1995. Aunque el análisis detallado de ese tema excede el ámbito del presente escrito, se sabe que las políticas de estabilidad, cuando se aplican tras intensos procesos inflacionarios, requieren contener posibles focos de aumentos sectoriales de precios. Si no logran dicho control, esos aumentos pueden propagarse hacia otros precios del sistema, aún cuando se mantenga la restricción monetaria, hasta afectar la estabilidad global que era el objetivo final del programa. Esos focos de aumento de precios fueron claves en el deterioro del Plan Austral en la Argentina de la segunda mitad de la década del ochenta, y tuvieron un rol decisivo en la pérdida de efecto del Plan Cruzado, poco después. Contener esos focos inflacionarios exige un intenso control de precios (que, en la década del noventa, resulta casi imposible de aplicar debido a razones ideológicas y la creciente debilidad del aparato del Estado) o recurrir a la importación de bienes similares desde países con precios más bajos y, además, oferta disponible (dos requisitos que no siempre son fáciles de encontrar juntos).

En ese aspecto crucial, la cercanía de los mercados de Argentina y Brasil y la relativa complementariedad de sus economías, contribuyeron a que la nueva estrategia de utilizar la oferta externa para controlar el precio interno de ciertos bienes fuera mucho más efectiva que en el pasado. Un ejemplo típico fue el constituido por el mercado de carne vacuna en la Argentina. La carne ocupa un rol decisivo en el consumo alimentario de la población y su costo, por ende, afecta notablemente los ingresos de los asalariados y la evolución de los índices del costo de la vida. El precio de la carne comenzó a subir poco después de aplicado el Plan de Convertibilidad, amenazando la estabilidad de precios (tal como ya había ocurrido en ocasión del Plan Austral). Pero esta vez el gobierno recurrió a la importación de ganado desde el Uruguay (donde el precio era mucho menor) y a la importación de pollos baratos desde Brasil. La carne de pollo operó como un sustituto de la carne vacuna, debido a la enorme brecha de precios creada entre una y otra, y contribuyó a contener el precio de la carne vacuna y, a la larga, a sostener la estabilidad<sup>22</sup>.

Un proceso semejante ocurrió en Brasil después del Plan Real, a medida que el aumento del consumo interno, provocado por la misma estabilidad, comenzó a amenazar el equilibrio de los mercados de alimentos, preparando la tendencia al aumento de los precios. También en este caso, los rápidos flujos de alimentos arribados de la Argentina y Uruguay permitieron controlar ese potencial foco inflacionario, de manera que la estabilidad tuviera más tiempo para afianzarse en el sistema de mercados.

En otras palabras, la experiencia comenzó a mostrar que la nueva dimensión del mercado creada por la integración contribuía a lograr objetivos más variados, y más ambiciosos, que los imaginados en su primer etapa. El Mercosur logró su legitimación por caminos muy distintos a los trazados al comienzo hasta llegar a la situación actual en que, por una razón u otra, la mayoría de los agentes en los distintos lados de sus fronteras internas cree en la necesidad de seguir adelante con el proceso.

## **Las dos versiones de la integración**

Apesar de todo, la integración sigue su recorrido tironeada por dos visiones, en esencia contrapuestas, aunque a veces convergen en determinadas actitudes. Una (muy basada en la concepción del gobierno de C. Menem en la Argentina) pretende una integración macroeconómica lo más rápida posible, tarea que exige una coordinación mayor de políticas fiscales y monetarias que la existente en la Unión Europea, para dar un ejemplo. Las intenciones de construir un mercado de ese carácter tienen que ver con la idea de que éste sólo puede, y debe, hacerse desde la política macroeconómica para evitar la presión de los *lobbies* sectoriales; esa apuesta se contrapone a la aplicación de políticas sectoriales y específicas. La otra postura (sostenida por una parte del gobierno brasileño, aunque en plena mutación ahora como efecto de los cambios que origina la crisis política) plantea un recorrido de integración que avance en las actividades productivas y que tienda a generar los suficientes lazos de interconexión para lograr, en el futuro, la unidad macroeconómica.

Ninguna de estas dos corrientes expresa siempre sus opiniones de modo claro y transparente, y cada una de ellas está atravesada por numerosas posiciones puntuales intermedias que dificultan el debate. Aún así, el rol de cada una de ellas (tomadas como posiciones polares, o extremas) se aprecia en los contenidos prácticos de las propuestas de coyuntura que se presentan. La integración gradual y por sectores fue la regla de avance en la década del ochenta, como se mencionó, hasta que el proyecto fue modificado por el nuevo programa de los noventa. La Argentina tuvo, desde entonces, un rol motor en las demandas de construir lo más rápido posible un mercado único acorde a los postulados de la ortodoxia, o sea, con el máximo posible de apertura al mundo, junto con el menor grado imaginable de intervención estatal en la actividad económica. No es casual, en ese senti-

do, que Buenos Aires haya protestado, de manera continua y enérgica, contra las políticas promocionales del Brasil, pidiendo al país vecino que las elimine para que no afecten a la economía argentina<sup>23</sup>.

Acorde con esas posturas, ya en 1997 el presidente C. Menem comenzó a pedir una “moneda única” para el Mercosur. El proyecto tendía a semejarse al del ecu, hoy ya conocido como euro, que se estaba implantando en Europa, pero sin tener en cuenta el diferente grado de madurez productiva y de regulación social de esas naciones respecto al Cono Sur de la América Latina. Los reiterados pedidos de la Argentina en ese sentido quedaron en la nada, aunque el gobierno argentino prosiguió insistiendo en los mismos<sup>24</sup>. A comienzos de 1999, y a modo de respuesta específica a la crisis brasileña, la Argentina dio un nuevo paso en esta dirección y propuso *dolarizar* su economía; al mismo tiempo, le aconsejaba hacer lo mismo a su socio mayor. Brasil no dudó en responder con una negativa rotunda, que se acentuaba en un momento en que el gobierno carioca debía demostrar, antes que nada, que era capaz de regular las tendencias hacia el equilibrio global y la moneda nacional creada hace apenas unos años<sup>25</sup>.

Por último, una coordinación macroeconómica requeriría de alguna instancia de negociación burocrática, a la que el gobierno argentino se oponía con firmeza debido a sus posiciones antiestatistas. La negativa a crear cualquier organismo que parezca estatal (o bien que no esté fundado en el mercado) bloquea todo intento de crear un Mercosur que tenga presencia política y social. De allí que toda controversia entre las partes derive en una reunión de presidentes para resolverla, con todos sus costos políticos y de oportunidad.

Al mismo tiempo, el avance del proceso exige una alternativa de ese tipo, del mismo modo que demuestra sus dificultades. El embajador del Brasil en la Argentina explicaba recientemente que le resulta muy difícil la administración cotidiana (del proceso de integración). “A veces me siento (decía) como si fuera un enfermero de guardia en un hospital de primeros auxilios... (aún así) todos los días hay una crisis y hemos logrado superarla. El Mercosur crece con las crisis”<sup>26</sup>. Este mismo embajador recuerda que en los primeros momentos del proceso de integración “Brasil insistió mucho en la manifestación del carácter intergubernamental del proceso, mientras que había una tendencia más clara de la Argentina por la supra-nacionalidad”. Hoy, concluyó, ese dilema ha dejado de ser funcional.

En rigor de verdad, el Mercosur necesita algo distinto a un grupo de burócratas discutiendo cuál debe ser la política de cada país. Necesita una guía sectorial y específica para forjar de manera más clara su derrotero hacia el futuro. Pero esa alternativa se ve trabada por las presiones de la ortodoxia y la exigencias de las crisis sucesivas que sacuden a cada nación del bloque. Es difícil saber qué pasará con la actual crisis brasileña, pero no es aventurado suponer que ella va a volver a modificar al menos una parte del elenco gobernante en el mediano plazo. En la Argentina, la elección presidencial de octubre de 1999 abrió el camino a un cambio

profundo de la dirección política del país que todavía debe encontrar su expresión en el Mercosur, pero que promete cambios en el corto plazo. Es decir que el inicio del año 2000 encuentra a los dos mayores países del bloque bajo nuevas alianzas políticas, forjadas en la experiencia de esta crisis, para afrontar el desafío que presenta el próximo milenio. Pero eso es, todavía, sólo una expresión de deseos.

### **La crisis de 1999**

La crisis desatada abiertamente por la devaluación brasileña del mes de enero ha abierto una situación tan difícil como complicada de evaluar, todavía, para el Mercosur. Las incertidumbres derivan del hecho de que la crisis estalló, pero está lejos de haber alcanzado una situación estable. La evolución de factores aún no dilucidados irá definiendo su marcha y sus consecuencias. En primer lugar, si bien es cierto que la devaluación nominal de la moneda brasileña superó el 80%, nada indica que se haya alcanzado un punto de equilibrio. El gobierno espera reducir esa cotización nominal a un objetivo menor (se habla de llegar a 1,70 reales por dólar en lugar de la cifra superior a dos que establece actualmente el mercado), mientras que la inflación, aunque todavía lenta, prosigue su marcha. La evolución de estas dos variables será decisiva. El alza de los precios internos va a definir en el mediano plazo el equilibrio del tipo de cambio en términos reales, mientras el mercado contribuirá a establecer su valor nominal; recién entonces se podrá saber cuán grande será la devaluación real, más o menos definitiva, de la moneda brasileña. Los observadores no se ponen de acuerdo en este tema, pero algunos elementos sugieren que la devaluación no sería tan grave como tienden a indicar las cifras actuales, y que el equilibrio final del tipo de cambio de ese país podría estar más cerca de los valores previos a la crisis que de los registrados en el momento inicial de la devaluación.

El tipo de cambio va a depender, también, de la forma en que se resuelva el déficit fiscal y, sobre todo, el endeudamiento del gobierno brasileño. Recién después de ese proceso de transición se podrá tener una idea más acabada del futuro de ese país y de sus consecuencias para el devenir del Mercosur.

Mientras tanto, sólo se pueden presentar algunas hipótesis sobre los efectos de esa crisis sobre la Argentina, su socio mayor en ese mercado. El primer efecto deriva de la recesión brasileña, que afecta sus compras en el exterior y con ello las posibilidades de las empresas argentinas de seguir vendiendo las magnitudes previas. El mayor impacto registrado hasta ahora se ubica en la rama automotriz, cuyas ventas a Brasil cayeron rápidamente. Dado que ya cerca de la mitad de la producción nominal de autos argentinos se dirige al país vecino, esa recesión ha provocado una profunda caída en la actividad de esa rama en la Argentina, que no tiene posibilidad de ganar posiciones en otros mercados para reemplazar esa caída de la demanda. Los despidos y suspensiones en las plantas automotrices



ofrecen el primer indicador del impacto de la recesión brasileña (conviene destacar que el tema es la recesión antes que el proceso de devaluación). Es posible que ese mismo problema se extienda a otras ramas, aunque ninguna otra tiene una dependencia tan grande respecto al mercado brasileño y ello explica la tensión ocurrida en las negociaciones en torno a la renovación del acuerdo sectorial firmado en marzo de 2000.

La recesión brasileña ha afectado, en menor medida, su demanda de alimentos, que es otra de las ramas dinamizadas en la Argentina por las compras del país vecino. Esa caída de la demanda ha tenido un reflejo fuerte en los precios, dado que los compradores brasileños aprovechan la oportunidad para pedir rebajas en sus compras, las cuales afectan la rentabilidad de los empresarios del otro lado de la frontera. Sin embargo, los exportadores argentinos pueden penetrar otros mercados para amortiguar los efectos de esta coyuntura, aunque se debe tener en cuenta que esa reorientación de sus ventas les obligará a realizar esfuerzos para ser exitosos.

Los efectos presuntos de la mayor oferta brasileña sobre el mercado argentino son aún más difíciles de evaluar. La devaluación permite una baja de precios de los bienes que ofrecen, que se trasladará en parte al mercado interno argentino, fortaleciendo la estabilidad macroeconómica. En cambio, es difícil de imaginar que esos ingresos afectarán a la producción argentina, ya diezmada por la apertura irrestricta. Parece más probable afirmar que las ventas adicionales del Brasil tendieron a reemplazar las ventas de productos semejantes desde terceros países antes que la oferta local.

Más allá de esa fluida evolución de las relaciones comerciales, la devaluación brasileña tuvo el clásico efecto de “contagio” que ocurre en estas situaciones. Su crisis generó de inmediato inquietud en los agentes financieros internacionales que, como en todos estos casos, comenzaron a preguntarse si el tipo de cambio argentino era o no lo suficientemente sólido. Esa pregunta tuvo un efecto negativo especial cuando se desató la crisis mexicana, a fines de 1994, y volvió a plantear una perspectiva riesgosa a raíz de la crisis brasileña. El gobierno argentino, igual que en las ocasiones previas, redobló la apuesta en defensa del peso y llegó a anunciar la *dolarización* total de la economía, tal como se mencionó más arriba. Esta propuesta merece un largo análisis, que escapa a este trabajo, por sus implicancias de política económica (dado que, entre otras, cosas exige un acuerdo poco probable con el gobierno norteamericano) pero tuvo la virtud de señalar a los inversores la inmutabilidad del tipo de cambio local. Lo cierto es que, por esa u otra causa, no se notó especulación contra el peso, permitiendo un alivio financiero, aunque coyuntural, en el sistema. El único efecto negativo fue el alza de las tasas que se pagan por los créditos, cuyos impactos en la producción están por verse.

En definitiva, si bien la situación permanece confusa, puede decirse que el impacto de la crisis brasileña sobre la Argentina se originó más en el ámbito del comercio exterior que en el financiero, y que sus efectos están fuertemente con-

centrados en algunas actividades sectoriales significativas en la producción local. El problema para la Argentina, más que la crisis brasileña, radica en la intensa y rápida caída de los precios internacionales de las materias primas que exporta al mundo; la impactante reducción de las cotizaciones de los granos, las oleaginosas y el petróleo afectó intensamente a la balanza comercial (dado que el deterioro de los ingresos para 1999 fue de unos 4.000 millones de dólares respecto a 1997) repercutiendo en el ingreso de los productores, con consecuencias negativas en su oferta a mediano plazo. Resulta irónico observar que ese impacto no se originó en el Mercosur, aunque diversos medios locales intentan minimizar este problema y descargar toda la culpa sobre Brasil. Esta vez, no es tanto el vecino ni el sistema financiero internacional, sino los propios mercados de materias primas los que están asestando un rudo golpe a la economía argentina y, en consecuencia, al modelo de “especialización” primaria que se promovió con fuerza en la década del ochenta.

## Bibliografía

- Centro de Economía Internacional 1997 *Comercio Exterior Argentino* (Buenos Aires) Vol. 5, N° 7, Julio.
- CISEA 1991 *Evolución reciente de la integración Argentina-Brasil* (Buenos Aires).
- CISEA 1992[a] *Antecedentes y perspectivas del Mercosur* (Buenos Aires).
- CISEA 1992[b] *El desafío del Mercosur para la industria argentina* (Buenos Aires) Mimeo.
- Clarín 1999 (Buenos Aires) 14 de Febrero.
- Clarín 2000 (Buenos Aires) 17 de Marzo.
- Huici, N. y J. Schvarzer 1992 *El rol potencial del sistema de distribución en la integración de la industria alimentaria del Mercosur* (Buenos Aires: Instituto para la Integración de América Latina-INTAL).
- Huici, N. y J. Schvarzer 1993 *Situación de la industria alimentaria en Argentina y Brasil en el contexto del Mercosur* (Buenos Aires: Instituto para la Integración de América Latina-INTAL).
- Instituto para las Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA) 1997 *El Mercosur. Perspectivas de un bloque emergente* (Madrid) Mimeo.
- La Nación 2000 (Buenos Aires) 21 de Marzo.
- Página 12 1999 (Buenos Aires) 7 de Febrero.
- Schvarzer, J. 1990 “De l’apogée du plan austral au chaos hyperinflationiste”, en *Problemas d’Amérique Latine* (París) N° 95, primer trimestre.
- Schvarzer, J. 1995 “La reestructuración de la industria argentina en el período de ajuste estructural”, presentado en el Colloque International de CRE-DAL, *Competitivité et restructurations sectorielles en Amérique latine. Les défis de la globalisation* (París) 26 a 28 Enero.
- Schvarzer, J. 1998 *Implantación de un modelo económico. La experiencia argentina 1975-2000* (Buenos Aires: editorial A-Z).
- Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería 1997 *El sector lácteo argentino* (Buenos Aires).
- Seixas Correa, L. F. 1998 “La situación del Mercosur”, conferencia en la Universidad de Buenos Aires, dentro del *Programa de Políticas de Estado* (reproducida en mimeo) 17 de Noviembre.

## **Notas**

1 Las magnitudes del producto dependen de los tipos de cambio entre las monedas locales y el dólar, de modo que se modifican con las fluctuaciones de este último. La cifra mencionada se refiere a valores de los tipos de cambio cercanos a la paridad de poder adquisitivo (PPP) de cada moneda que deben tomarse como estimaciones confiables, aunque se encuentran magnitudes diferentes en diversas fuentes.

2 El fracaso patente de las iniciativas de integración regional lanzadas a partir de la década del sesenta, como la ALALC o la ALADI, analizado en infinidad de textos, no hacen más que confirmar la distancia existente entre los discursos y la acción en la escena latinoamericana.

3 La posibilidad de coordinar medidas en el tratamiento de la deuda tuvo presencia política luego del lanzamiento de los planes de estabilización conocidos como Austral y Cruzado en ambos países, y fue motivo de conversaciones entre los ministros Sourrouille y Bresser Pereira en 1987. Luego, la renuncia de este último y la difícil situación de la coyuntura económica argentina frenaron esa alternativa. Hay un análisis de este tema en CISEA (1992[b]).

4 No es casual que, con el mismo objetivo, el primer gobierno democrático argentino, a partir de 1983, buscara terminar los conflictos históricos de fronteras con Chile, que habían reforzado las demandas militares a ambos lados de la Cordillera y llevaron a ambas naciones al borde de la guerra hacia fines de 1978. Esos temas fueron dificultosamente resueltos a lo largo de más de casi dos décadas debido, entre otras cosas, a que el gobierno militar se mantuvo en Chile hasta fines de la década del ochenta, de modo que recién a partir de entonces se pudo hablar de confianza entre democracias.

5 Esta historia se resume en un buen informe sobre la evolución del bloque regional, en IRELA(1997). Las complicaciones políticas aún no están resueltas en Paraguay. Los conflictos de 1999 exigieron una cierta participación de los gobiernos de los países vecinos, con resultados que deberían discutirse en el ámbito político, y que van a demandar, probablemente, nuevas intervenciones diplomáticas. El éxito de esas gestiones dependerá, en definitiva, de la solidez de los miembros mayores del bloque; dicho de otro modo, podría asumirse que a una mayor profundidad de la crisis política en la Argentina o Brasil podría corresponder, o reflejarse, una mayor autonomía relativa (para bien o para mal) de la evolución política paraguaya.

6 Ver las estadísticas preparadas por el Centro de Economía Internacional (1997).

7 Las cifras están tomadas de los informes anuales de la Cepal y sólo pretender ofrecer un esquema de la evolución del comercio de esas naciones que

debe ser estudiado con otra profundidad cuando se buscan las causas concretas de cada porción del mismo, y que se modifica en cada coyuntura particular, como está ocurriendo ahora en Brasil después de la devaluación del real.

8 Ver los estudios de la Secretaría de Agricultura y Ganadería (SEAG, 1997).

9 Estos temas ya fueron observados y analizados en Huici y Schvarzer (1993).

10 Del mismo modo que la rama automotriz dio paso al NAFTA, se sabe que la siderurgia fue el primer paso para la integración europea, ejemplos que deben tenerse en cuenta cuando se proyecta el futuro del Mercosur.

11 El tema no puede analizarse en detalle en este trabajo, pero debe señalarse que uno de los aspectos que hacen diferente a esta experiencia radica en el hecho de que el Mercosur es el único mercado regional, entre los mayores mercados de automóviles del planeta, que no cuenta con empresas automotrices nacionales, de modo que tiende a responder a la estrategia de las multinacionales basadas en otros mercados.

12 Entre los numerosos estudios del tema, conviene mencionar el estudio del CISEA (1992[b]) y, en lo que se refiere al comercio, a Huici y Schvarzer (1993).

13 Una nota periodística reciente afirma que el gobierno de los Estados Unidos “apoya al Mercosur”, pero espera que sea ampliado a Chile y que sirva para que todos sus miembros “liberalicen” sus economías, de modo que el bloque es visto como una condición para ciertas estrategias económicas y no como una zona de expansión y consolidación productiva (ver nota en Clarín, 2000).

14 Un resumen detallado de esas protestas, luego de que se firmara un nuevo acuerdo automotriz, figura en La Nación, 2000.

15 De la ya extensa literatura al respecto, debemos mencionar las publicaciones de CISEA (1991 y 1992[a]) para seguir esos procesos.

16 Ver las citas específicas en CISEA(1992[b]) cuyo análisis seguimos en los párrafos que siguen. Recientemente, R. Lavagna, ex secretario de Industria de la Argentina, insistía en el riesgo para el Mercosur que generan los sectores conservadores de la Argentina “que favorecen un alineamiento automático con los Estados Unidos, porque tienen la idea de que es mejor ser socio de los ricos que de los pobres, como si este dato no requiriera de una voluntad de los dos lados...” (ver reportaje en el diario Clarín, 1999).

17 En este análisis seguimos el estudio que hicimos en Schvarzer (1995).

18 En rigor, hay ciertos acuerdos de cooperación entre ambas empresas, pero ellos son firmados por las mismas en su carácter de entes privados, con ob-

jetivos y criterios distintos a la posibilidad de maximizar el desarrollo autónomo del Mercosur.

19 La estrategia hipotética de forjar una estrecha alianza estratégica entre YPF y Petrobras, por ejemplo, hubiera permitido crear una de las mayores petroleras del mundo basada en el Mercosur. No parece necesario extenderse aquí sobre la importancia de crear ese ámbito de integración y acumulación más o menos autónomo en la región, que quedó descartado por la nueva coyuntura.

20 Frente a la devaluación del real (que superó el 70% en términos reales en los dos primeros meses de 1999, amenazando con una intensa competencia a la producción argentina), uno de los principales secretarios del Ministro de Economía de la Argentina, M. Kiguel, explicó que esa crisis contribuirá a que los países del Mercosur puedan “especializarse en sus ventajas comparativas”; reconoció, asimismo, y sin mayor preocupación, que ciertas industrias locales “no van a poder sobrevivir”. Esta posibilidad le parecía un resultado razonable del “mercado”, que no merecía acción alguna por parte del gobierno (ver reportaje en Página 12, 1999).

21 Evitamos el detalle de algunos aspectos técnicos para facilitar la presentación. El acuerdo prevé un plazo para la homogeneización de ese arancel externo común, durante el cual la Argentina debe elevar gradualmente sus aranceles para esos bienes, mientras que Brasil disminuye los suyos para alcanzar el punto de convergencia aprobado.

22 La problemática creada por el aumento de los precios de los alimentos luego del lanzamiento del Plan Austral está analizada en Schvarzer (1990), reproducido en Schvarzer (1998), y puede servir como antecedente para comprender lo ocurrido en la década del noventa que aquí sólo se menciona como parte del contexto de análisis.

23 La Argentina suprimió toda su política de promoción industrial y el gobierno no estaba dispuesto a reimponer algunas medidas ni siquiera frente a la amenaza competitiva del Brasil, a cuyo gobierno se prefería pedirle que modificara su política al respecto en nombre de la ciencia económica.

24 En 1998, súbitamente, la Casa de Moneda de la Argentina acuñó una nueva moneda de un peso, en cuya cara está grabada la Cruz del Sur y la palabra Mercosur. Al parecer, esa moneda se emitió para mostrar, como dijo un funcionario, que se había logrado la moneda regional pedida en plazos perentorios por el entonces presidente argentino.

25 De hecho, la Argentina ya tiene una economía dolarizada donde la mayor parte de los precios están en dólares y las dos terceras partes de los depósitos bancarios están registrados en la moneda de los Estados Unidos. La nueva

propuesta propone eliminar el peso (que vale uno a uno con el dólar) y pedir al gobierno de Washington que actúe como proveedor de dinero y prestamista de última instancia a la Argentina, algo parecido al experimento monetario de las ex colonias francesas en África que utilizan el franco CFA para sus transacciones, pero que no encuentra parangón en el mundo moderno. Brasil se opone enérgicamente a esa estrategia y sigue defendiendo su “autonomía” monetaria aún a costa de grandes dificultades económicas.

26 Conferencia del embajador del Brasil, Luiz Felipe de Seixas Correa (1998), en el Programa de Políticas de Estado de la Universidad de Buenos Aires, el 17 de noviembre de 1998, y reproducida en mimeo.

